

Algemene toelichting

Gemeenten zijn niet verplicht kwaliteitsregels te stellen voor het peuterspeelzaalwerk. Het peuterspeelzaalwerk valt niet onder de Wet kinderopvang (artikel 1, tweede lid, onderdeel b). Dit betekent dat de grondslag voor deze verordening de autonome verordenende bevoegdheid van de gemeenten vormt die is neergelegd in artikel 149 van de Gemeentewet. Dit is ook in de aanhef van de verordening aangegeven.

De verordening sluit zoveel mogelijk aan bij de Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid (WCPV) en de kwaliteitseisen die de Wet kinderopvang (Wk) stelt ten aanzien van kinderopvang. Voor dit laatste zijn twee redenen: allereerst is het peuterspeelzaalwerk een aan kinderopvang verwante sector. Het ligt dan voor de hand om zoveel mogelijk dezelfde kwaliteitseisen te stellen, uiteraard voorzover die eisen aansluiten bij het specifieke doel van het peuterspeelzaalwerk. Dit hangt samen met de tweede reden: het toezicht op de instellingen voor kinderopvang en op peuterspeelzalen zal door dezelfde toezichthouders worden gedaan. Het uitoefenen van toezicht wordt vergemakkelijkt als de toezichthouders zoveel mogelijk met dezelfde regels te maken hebben. Evenals in de Wk is in de verordening gekozen voor algemene kwaliteitsregels die voor alle peuterspeelzalen in de gemeente gelden, gekoppeld aan een stelsel van melding en registratie.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

De beroepskracht in opleiding (stagiaire) en een beroepskracht zonder passende beroepskwalificatie (groepshulp) zijn niet apart gedefinieerd. Hiermee vallen beroepskrachten in opleiding en de beroepskrachten zonder passende beroepskwalificatie automatisch onder de begripsomschrijving van een begeleider, te weten: 'degene die anders dan als beroepskracht is belast met de begeleiding van kinderen bij een peuterspeelzaal' (onderdeel e).

Artikel 2 Melding in exploitatie nemen van een peuterspeelzaal

Dit artikel regelt de meldingsplicht voor degenen die een peuterspeelzaal willen gaan exploiteren. De melding moet plaatsvinden met behulp van een door het college vastgesteld en beschikbaar gesteld formulier.

Het stelsel van melding en registratie maakt aan iedereen duidelijk welke instellingen actief zijn op het terrein van het peuterspeelzaalwerk. De melding biedt aan de gemeente de mogelijkheid om voorafgaande aan de start van de exploitatie te toetsen of een nieuw initiatief aan de kwaliteitseisen voldoet. De gemeente moet een gemelde peuterspeelzaal opnemen in een register dat voor een ieder toegankelijk is. Opneming in het register geeft ouders de zekerheid dat het peuterspeelzaalwerk bij de aanvang van de exploitatie van voldoende kwaliteit is en dat er van gemeentewege zal worden toegezien dat de kwaliteit van voldoende niveau blijft.

Artikel 3 Ambitieniveau van het peuterspeelzaalwerk

Dit artikel bepaalt dat de houder in de melding aan het college aangeeft voor welk ambitieniveau van het peuterspeelzaalwerk hij kiest. Het gekozen ambitieniveau bepaalt onder meer de kwalificatie-eisen die aan de leidinggevenden worden gesteld (zie artikel 12). Het ambitieniveau 0 ('spelen en ontmoeten') is het minimumkwaliteitsniveau. Aan dit kwaliteitsniveau dienen alle peuterspeelzalen in ieder geval te voldoen. Door de melding en registratie worden de ouders op de hoogte gesteld van het ambitieniveau. De toezichthouder kan controleren of een peuterspeelzaal zich houdt aan het gestelde ambitieniveau.

Artikel 4 Termijn van in exploitatie nemen van een peuterspeelzaal

Dit artikel bevat de termijn die de toezichthouder nodig heeft om te beoordelen of een nieuwe peuterspeelzaal zal voldoen aan de eisen van de verordening. Het tweede lid biedt de mogelijkheid voor de houder om vóór het verstrijken van de termijn in het eerste lid met de exploitatie van de peuterspeelzaal te beginnen.

Artikel 5 Verbod op het in exploitatie nemen van een peuterspeelzaal

Dit artikel bevat het expliciete verbod om een peuterspeelzaal in exploitatie te nemen, indien blijkt dat de initiatiefnemer niet aan de eisen van de verordening voldoet. Op grond van deze verbodsbepaling kan het college tot bestuursdwang (sluiting) overgaan of een dwangsom opleggen, indien de peuterspeelzaal toch in gebruik wordt genomen.

Artikel 6 Register

Dit artikel regelt het instellen van het register. Het derde lid bepaalt dat het register openbaar is.

Artikel 7 Wijzigingen van gegevens

Om het register actueel te houden, bepaalt het eerste lid dat de houder onmiddellijk melding doet aan het college van wijzigingen van gegevens die bij de melding zijn verstrekt.

Artikel 8 Algemene kwaliteitseisen

Het eerste lid bevat een algemene kwaliteitsnorm die ontleend is aan artikel 48 Wk. Het gaat om een globale norm waaraan de houders zelf, met inachtneming van de verordening, invulling moeten geven. In deze bepaling wordt vastgelegd dat het welbevinden van de kinderen richtsnoer moet zijn het uitvoeren van het peuterspeelzaalwerk. Het tweede lid is ontleend aan artikel 50, eerste lid, Wk. Deze bepaling geeft aan dat verantwoord peuterspeelzaalwerk mede het product is van de wijze waarop de houder het peuterspeelzaalwerk organiseert en vormgeeft. De wijze waarop de houder het peuterspeelzaalwerk organiseert en aan welke aspecten daarbij aandacht moet worden besteed, wordt naast de eigen verantwoordelijkheid mede bepaald door de voorschriften in deze verordening.

Artikel 9 Nederlandse taal

Deze bepaling geeft aan dat in alle peuterspeelzalen de Nederlandse taal gesproken moet worden. Er is alleen een afwijking toegestaan voor peuterspeelzalen met ambitieniveau 0. Voor deze peuterspeelzalen mag ook een andere voertaal gebruikt worden.

Dit om ook de basiskwaliteit van bijvoorbeeld Engelstalige peuterspeelzalen waarbij spelen en ontmoeten centraal staat te kunnen garanderen. Zodra een houder ook de ambitie heeft om kinderen te ontwikkelen en achterstanden te signaleren moet de Nederlandse taal gesproken worden.

Artikel 10 Pedagogisch beleidsplan

Deze bepaling geeft aan dat een peuterspeelzaal met ambitieniveau 0 minimaal een beschrijving moet hebben van de pedagogische uitgangspunten voor de omgang met kinderen waarbij is opgenomen hoe overdracht van normen en waarden plaatsvindt. Als een houder gekozen heeft voor ambitieniveau 1 of 2 dan moet de peuterspeelzaal beschikken over een pedagogisch beleidsplan. Dit pedagogische beleidsplan moet leiden tot verantwoord peuterspeelzaalwerk, dat wil zeggen peuterspeelzaalwerk waarbij sprake is van de volgende vier competenties:

1. het bieden van voldoende veiligheid voor het kind;
2. het bieden van voldoende mogelijkheden voor de kinderen om persoonlijke competentie te ontwikkelen;
3. het bieden van voldoende mogelijkheden voor de kinderen voor het ontwikkelen van sociale competentie;
4. overdracht van normen en waarden.

Deze competenties worden in een pedagogisch beleidsplan uitgewerkt. Aangezien ouders moeten weten in welke groep hun kind zit en welke leidsters bij welke groep horen, bevat het beleidsplan tevens de werkwijze, samenstelling en de maximale omvang van de groepen. Een belangrijk onderdeel van de pedagogische praktijk daarbij is de wijze waarop de

beroepskrachten en de begeleiders met de kinderen omgaan, oftewel de leidster-kind-interactie. Hierbij wordt aandacht besteed aan de fysieke omgeving waar de kinderen worden opgevangen, groepsprocessen, het activiteitenaanbod en het gebruik van spelmateriaal. Het ligt in de rede dat het pedagogisch beleidsplan een vertaling krijgt per vestiging.

Artikel 11 Eisen ten aanzien van veiligheid en gezondheid

Dit artikel is gelijk aan artikel 51 Wk. De houders van peuterspeelzalen moeten een risico-inventarisatie uitvoeren ten aanzien van de domeinen veiligheid en gezondheid. De risico-inventarisatie heeft tot doel het in kaart brengen van veiligheid- en gezondheidsrisico's die kinderen in peuterspeelzalen lopen. Daarbij wordt uitgegaan van het gedrag van kinderen. De risico-inventarisatie dient als basis om de omstandigheden voor kinderen te verbeteren en om te stimuleren dat personeel en de kinderen adequaat met risico's omgaan.

Deze risico-inventarisatie vervangt niet de risico-inventarisaties die op grond van andere wetgeving verplicht is (artikel 5 Arbeidsomstandighedenwet en artikel 7 Infectieziektewet). Ook vervangt een risico-inventarisatie niet de veiligheidsnormen waaraan de peuterspeelzalen op grond van andere wetgeving zijn gebonden, zoals de brandveiligheidseisen in het Bouwbesluit en de bouwverordening. Ook laat de risico-inventarisatie toepassing van de Wcpv onverlet.

Artikel 12 Inhoud risico-inventarisatie

Een peuterspeelzaal moet voldoende veilig zijn en een voor kinderen gezonde omgeving bieden. Daartoe voert de houder ingevolge artikel 11 van de verordening en verantwoord veiligheids- en gezondheidsbeleid. De verordening eist op dit punt van de houder een risico-inventarisatie. Om tot een weldoordacht beleid te komen, moet de houder inzicht hebben in alle risico's die zich in een peuterspeelzaal (inclusief de buitenruimte) kunnen voordoen en maatregelen treffen die deze risico's afdoende beperken. Dit kan per peuterspeelzaal verschillend zijn. Zonder dat inzicht zal een dergelijk beleid niet veel meer zijn dan een beleid, gebaseerd op incidenten, waarbij geen prioriteiten worden gesteld of planmatig wordt gewerkt aan structurele oplossingen voor gesignaleerde problemen. Om tot een dergelijk beleid te komen biedt dit artikel een aantal opdrachten aan de houder. Zo moet elke houder in een schriftelijk document (de risico-inventarisatie) de veiligheids- en gezondheidsrisico's beschrijven. Verder legt de houder in een plan van aanpak, als onderdeel van de risico-inventarisatie, vast welke maatregelen binnen welke termijn genomen zijn respectievelijk worden in verband met die risico's. Deze bepaling is opgenomen om te voorkomen dat deze maatregelen kunnen worden uitgesteld. Als handreiking kunnen de houders voor het onderwerp veiligheid gebruik maken van een modelrisico-inventarisatie ontwikkeld door Stichting Consument en Veiligheid. Voor het onderwerp gezondheid kunnen de houders de handreiking voor het model ontwikkeld door het Landelijk Centrum Hygiëne en Veiligheid gebruiken. Ten aanzien de risico-inventarisatie met betrekking tot de veiligheid zij volledigheidshalve opgemerkt dat de lijst van ongevallen in ieder geval betrekking heeft op ongevallen, waarbij een arts of tandarts is ingeschakeld of een ziekenhuisbezoek noodzakelijk was. Voorts gaat het om ongevallen die met een zekere regelmaat terugkeren, ook al hoeft in die gevallen de arts of tandarts niet te worden ingeschakeld en is een bezoek aan een ziekenhuis niet aan de orde. Een voorbeeld hiervan is kinderen die voortdurend op een zelfde plek in een peuterspeelzaal uitglijden. Gezien het belang van de risico-inventarisatie voor de gehele organisatie is tevens bepaald dat de beroepskrachten en begeleiders van dit document kennis moet kunnen nemen. De houder kan dit op vele manieren doen. Hoewel dit niet expliciet is vermeld, geldt dit uiteraard ook voor iedere wijziging van de risico-inventarisatie. De ondernemer is vrij in de wijze waarop hij het personeel betreft bij de risico-inventarisatie.

De risico-inventarisatie is ook openbaar voor ouders. Ingevolge artikel 17 dient de houder ouders wier kinderen in een peuterspeelzaal worden opgevangen te informeren over het te voeren beleid, daaronder medebegrepen het beleid op het terrein van veiligheid en gezondheid. Een risico-inventarisatie is een actueel document, toegesneden op het vigerende gebruik van de accommodatie. Om de inventarisatie up-to-date te houden zal een risico-inventarisatie jaarlijks moeten worden uitgevoerd. Voorkomen moet worden dat het beleid en de risico-inventarisatie een statisch karakter krijgen. Tegen deze achtergrond wordt tevens een risico-inventarisatie uitgevoerd na een ingrijpende verbouwing (daaronder begrepen uitbreiding) of gewijzigd gebruik van de accommodatie. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij de houder.

Artikel 13 Oppervlakte speelruimte

Gekozen is voor minimum bruto-oppervlaktematen (in plaats van netto-oppervlaktematen) omdat deze eenvoudiger door de toezichthouder zijn vast te stellen.

Artikel 14 Groepen en groepsgrootte

Het tweede lid bepaalt dat de maximum groepsgrootte vijftien kinderen bedraagt. Dit maximum geldt voor alle drie ambitieniveaus.

Artikel 15 Aantal beroepskrachten of begeleiders per groep

Het gekozen ambitieniveau bepaalt het aantal beroepskrachten of begeleiders dat in elke groep aanwezig moet zijn.

Artikel 16 Overeenkomst tussen houder en ouder

Voor houders van peuterspeelzalen en ouders is het van belang om in een overeenkomst te expliciteren wat wederzijds de rechten en verplichtingen zijn. Vandaar dat in dit artikel wordt bepaald dat het peuterspeelzaalwerk plaatsvindt op basis van een schriftelijke overeenkomst tussen de houder en de ouder.

Artikel 17 Informatieplicht aan de ouders

De houders van peuterspeelzalen zijn verplicht ouders voor dat ze een contract tekenen te informeren over een aantal essentiële onderwerpen. Deze informatie biedt ouders de mogelijkheid om zich een oordeel te vormen over de kwaliteit van een peuterspeelzaal en eventueel op basis van een onderlinge vergelijking een keuze voor een bepaalde peuterspeelzaal te maken.

Artikel 18 Verklaring omtrent het gedrag

Dit artikel draagt de houder van een peuterspeelzaal op er voor te zorgen dat alle beroepskrachten en begeleiders die op een peuterspeelzaal werkzaam zijn, op hun gedrag zijn getoetst. Dit gebeurt in de vorm van een recente verklaring omtrent het gedrag die aan de houder moet worden overlegd voordat een persoon zijn werkzaamheden aanvangt. Omdat een verklaring omtrent het gedrag niet meer dan een momentopname is, voorziet het derde lid in de eis dat een nieuwe verklaring omtrent het gedrag aan de houder wordt overlegd, in het geval de houder of toezichthouder redelijkerwijs het vermoeden heeft, bijvoorbeeld naar aanleiding van klachten of tips, dat een persoon niet langer voldoet aan de eisen voor het afgeven van een verklaring omtrent het gedrag.

Artikel 19 Aanwijzing van toezichthouders

Dit artikel geeft het college de bevoegdheid om toezichthouders aan te wijzen. Afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bevat een algemene regeling van de bevoegdheden van toezichthouders, zoals het recht op het betreden van plaatsen, op het vorderen van inlichtingen en het inzien van schriftelijke stukken.

Artikel 20 Onderzoek door de toezichthouder

In dit artikel worden drie soorten van onderzoek door de toezichthouders onderscheiden:

- het eerste lid: het onderzoek naar aanleiding van een melding van het voornemen een peuterspeelzaal te gaan exploiteren;
- het tweede lid: het reguliere onderzoek bij bestaande peuterspeelzalen in de gemeente;
- het derde lid: het incidentele onderzoek bij een peuterspeelzaal, bijvoorbeeld naar aanleiding van klachten of tips.

Wat betreft de termijn in het eerste lid wordt verwezen naar de opmerking bij artikel 4.

Het tweede lid bevat de opdracht aan het college om ervoor zorg te dragen dat tenminste één keer per twee jaar een controle wordt uitgevoerd.

Artikel 21 Het inspectierapport

De resultaten van een onderzoek worden door de toezichthouder vastgelegd in een inspectierapport. Het inspectierapport vormt de basis voor het handhavend optreden door het college. Deze werkwijze is identiek aan de manier waarop handhaving op grond van de Wk gaat plaatsvinden. Het derde lid bepaalt dat het college (en niet de toezichthouder) de houder in de gelegenheid stelt van het ontwerprapport kennis te nemen en daarover zijn zienswijze kenbaar te maken. Het bieden van gelegenheid om een zienswijze kenbaar te maken is op te vatten als het uitoefenen van een publiekrechtelijke bevoegdheid. Op grond van de Awb (artikel 10:14) is delegatie van bevoegdheden aan ambtenaren niet toegestaan. Het is wel mogelijk dat deze bevoegdheid in mandaat wordt overgedragen.

In dat geval handelt de toezichthouder namens het college. De overige taken die in dit artikel worden genoemd zijn van feitelijke aard. Deze kunnen wel aan een toezichthoudend ambtenaar worden overgedragen.

Artikel 22 Aanwijzing en bevel

Indien de houder de aanwijzing of het bevel niet opvolgt, kan het college overgaan tot het toepassen van bestuursdwang of het opleggen van een dwangsom. Het gaat om algemene bevoegdheden van het college die zijn neergelegd in de Gemeentewet en de Awb. Deze worden dan ook niet nader in de verordening geregeld.

Bestuursdwang houdt een waarschuwing in dat wanneer niet binnen een bepaalde termijn maatregelen worden getroffen, het college deze op kosten van de houder kan laten uitvoeren. Is bestuursdwang niet goed mogelijk, dan kan een dwangsom worden opgelegd. Zijn er zoveel tekortkomingen, dan kan het college in de aanwijzing of bevel gelasten de exploitatie van de peuterspeelzaal te staken. Geeft de exploitant daaraan geen gehoor, dan gaat het college hiertoe over. Ook dit is een vorm van bestuursdwang.

Artikel 23 Strafbepaling

Deze bepaling spreekt voor zich.

HOOFDSTUK 5 SLOT- EN OVERGANGSBEPALINGEN

Deze bepalingen spreken voor zich.